



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Gdańsku**

Gdańsk, dnia 27 października 2009 r.

**Pan
Jan Kozłowski
Marszałek Województwa Pomorskiego**

LGD-410-21-01/2009
P/09/130

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

[tekst ujednolicony, sporządzony na podstawie Uchwały Komisji Odwoławczej z dnia 18 listopada 2009 r.,
zatwierdzonej przez Prezesa NIK]

Na podstawie art. 2 ust. 2 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli (Dz.U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1701 ze zm.), zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku przeprowadziła kontrolę w Urzędzie Marszałkowskim Województwa Pomorskiego w Gdańsku („Urząd”). Przedmiotem kontroli była realizacja przez Marszałka Województwa Pomorskiego zadań wynikających z ustawy o usługach turystycznych w latach 2006-2009 (I półrocze).

W związku z kontrolą, której wyniki przedstawione zostały w protokole kontroli podpisanym 1 października 2009 r., Najwyższa Izba Kontroli, na podstawie *art. 60 ustawy o NIK*, przekazuje niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli pozytywnie ocenia działalność Urzędu w skontrolowanym zakresie, pomimo stwierdzonych nieprawidłowości.

I. NIK pozytywnie ocenia:

1. Załatwianie skarg na działalność organizatorów turystyki i pośredników turystycznych, których wpłynęło do Urzędu w badanym okresie 38. Przeprowadzano m.in. postępowania wyjaśniające oraz informowano skarżących o wynikach rozpatrzenia skarg i ocenie zarzutów w nich podniesionych, podejmując w ten sposób działania na rzecz ochrony interesów konsumentów usług turystycznych.
2. Wywiązywanie się z obowiązku prowadzenia kontroli organizatorów turystyki i pośredników turystycznych. Prowadzone przez Departament Turystyki kontrole wykonywane były na podstawie prawidłowo wystawionych upoważnień, a ich przedmiot

był zgodny z zakresem określonym w *art. 9 ust. 1 ustawy o usługach turystycznych*. W przypadkach stwierdzenia nieprawidłowości podejmowano odpowiednie działania, zmierzające do skutecznej ochrony konsumentów usług turystycznych.

3. Organizowanie egzaminów na przewodnika turystycznego i na pilota wycieczek. Ustalono m.in., że:

- członkowie komisji egzaminacyjnych spełniali wymagania określone w § 13 *ust. 5 rozporządzenia w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek*¹,
- do objętych badaniem egzaminów dopuszczono osoby, które ukończyły odpowiednie szkolenia i odbyły zajęcia praktyczne, zgodnie z § 16 *ust. 1 pkt 1 ww. rozporządzenia*,
- do zespołów egzaminacyjnych nie powoływano egzaminatorów, którzy uczestniczyli w szkoleniu osób egzaminowanych jako organizator, kierownik szkolenia lub wykładowca, co było zgodne z § 15 *ust. 4 ww. rozporządzenia*,
- wysokość wynagrodzeń egzaminatorów, którzy przeprowadzili badane egzaminy, była zgodna z kwotami ustalonymi w przepisach § 29 *ww. rozporządzenia*.

Niemniej jednak stwierdzono, że dopuszczono do egzaminów na przewodnika turystycznego i pilota wycieczek 5 osób (2% badanych osób), które uiściły opłaty egzaminacyjne i przedstawiły dowody ich wniesienia w terminie późniejszym niż wynikający z przepisów § 16 *ust. 1 pkt 2 rozporządzenia w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek* (opóźnienie od 1 do 13 dni).

Ponadto do egzaminu ze znajomości języka rosyjskiego dopuszczono 2 osoby (z 3 przystępujących), które wniosły opłatę egzaminacyjną dopiero na 2 dni przed terminem egzaminu, co było niezgodne z § 23 *ust. 3 rozporządzenia w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek*.

4. Prowadzenie postępowań o nadanie uprawnień przewodnika turystycznego i pilota wycieczek, bowiem:

- wszystkie badane wnioski o nadanie ww. uprawnień (87) zawierały dane określone w § 6 *ust. 2 rozporządzenia w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek*,
- wydane decyzje w sprawie nadania ww. uprawnień zawierały elementy określone w *art. 107 § 1 k.p.a.*,
- sprawy załatwiane były terminowo.

¹ Rozporządzenie Ministra Gospodarki z dnia 17 stycznia 2006 r. w sprawie przewodników turystycznych i pilotów wycieczek (Dz.U. Nr 15, poz. 104).

5. Prowadzenie ewidencji nadanych uprawnień przewodnika turystycznego i pilota wycieczek, zgodnie z *art. 28 ust. 4 ustawy o usługach turystycznych*. Wpisy do ww. ewidencji dokonywane były rzetelnie i na bieżąco.
6. Prowadzenie postępowań w sprawie zaszeregowania obiektów hotelarskich i nadania im kategorii, chociaż nie wszystkie sprawy załatwiane były terminowo. Stwierdzono, że:
 - objęte badaniem wnioski o zaszeregowanie obiektu hotelarskiego i nadanie mu kategorii zawierały wymagane dane, a do wniosków załączono lub uzupełniono w trakcie prowadzonych postępowań niezbędne załączniki (§ 5 *ust. 2 i 3 rozporządzenia w sprawie obiektów hotelarskich*²),
 - przed wydaniem 31 objętych badaniem decyzji dokonano oceny obiektu hotelarskiego w zakresie spełniania wymagań, o których mowa w § 2-4 *ww. rozporządzenia*, natomiast w skład zespołów oceniających powoływane były osoby spełniające wymagania określone w § 6 *ust. 2 ww. rozporządzenia*,
 - wszystkie decyzje w sprawie zaszeregowania obiektów hotelarskich i nadania im kategorii spełniały wymogi formalne określone w *art. 107 § 1 k.p.a.*,
 - 7 z 31 badanych postępowań (14,9%) w sprawach zaszeregowania obiektów hotelarskich i nadania im kategorii przeprowadzono w terminie przekraczającym 2 miesiące, po uwzględnieniu wyłączenia terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu, co było niezgodne z *art. 35 § 3 k.p.a.*
7. Prowadzenie ewidencji obiektów hotelarskich. Wpisy do objętych badaniem kart ewidencyjnych obiektów hotelarskich były dokonywane z zachowaniem przepisów określonych w § 15 *rozporządzenia w sprawie obiektów hotelarskich*. W 3 kartach ewidencyjnych obiektów hotelarskich (15% badanych kart) brak było jednak informacji o zakresie świadczonych usług lub o liczbie miejsc noclegowych, co było niezgodne z § 16 *ust. 1 ww. rozporządzenia* (w trakcie kontroli NIK karty te zostały uzupełnione o brakujące informacje).
8. Wywiązywanie się z obowiązku przeprowadzania z urzędu (zgodnie z § 8 *ust. 2 rozporządzenia w sprawie obiektów hotelarskich*) kontroli okresowych w zakresie spełniania wymagań co do wyposażenia i świadczonych usług we wszystkich wpisanych

² Rozporządzenie Ministra Gospodarki i Pracy z dnia 19 sierpnia 2004 r. w sprawie obiektów hotelarskich i innych obiektów, w których świadczone są usługi hotelarskie (Dz.U. z 2006 r. Nr 22, poz. 169).

do ewidencji obiektach hotelarskich, którym upływał trzyletni okres na przeprowadzenie kontroli. Niemniej jednak:

- pomimo stwierdzenia w 115 kontrolach obiektów hotelarskich (spośród 197) uchybień w zakresie spełniania wymagań co do wyposażenia i świadczonych usług i wydania zaleceń pokontrolnych, to w przypadku 71 przedsiębiorców, nieskutecznie monitorowano ich wykonanie, gdyż w Urzędzie brak było dokumentacji potwierdzającej realizację tych zaleceń,
- we wszystkich upoważnieniach do kontroli okresowych przeprowadzonych w badanym okresie wskazywano nazwy obiektów hotelarskich, a nie określano w nich firmy (oznaczenia) przedsiębiorcy objętego kontrolą, wbrew przepisom *ustawy o swobodzie działalności gospodarczej* (art. 79 ust. 4 pkt 5, a od 07.03.2009 r. – art. 79a ust. 6 pkt 5 *ww. ustawy*).

Realizację zadań związanych z obiektami hotelarskimi przypisano w Urzędzie inspektorowi w Departamencie Turystyki.

II. NIK negatywnie ocenia:

9. Sposób prowadzenia w Urzędzie rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych województwa pomorskiego („rejestr”).

Ustalono, na podstawie 40 zbadanych wpisów do rejestru, że rejestr ten nie zawierał: numeru NIP – o ile przedsiębiorca taki numer posiadał, określenia przedmiotu działalności, określenia zasięgu terytorialnego wykonywanej działalności, wskazania głównego miejsca wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru oraz oddziałów, imion i nazwisk osób upoważnionych do kierowania działalnością przedsiębiorcy oraz działalnością jego oddziałów, co było niezgodne z przepisami *art. 7 ust. 6 ustawy o usługach turystycznych*³. Za prowadzenie rejestru odpowiadał w Urzędzie główny specjalista w Departamencie Turystyki. W trakcie kontroli NIK zaprowadzono rejestr (w formie elektronicznej), który spełniał wymagania określone w *ww. przepisach prawnych*.

Stwierdzone nieprawidłowości dotyczące rejestru polegały również na:

- dokonaniu w jednym przypadku wpisu do rejestru na podstawie wniosku, do którego przedsiębiorca załączył oświadczenie, o treści nie w pełni odpowiadającej określonej w *art. 7 ust. 4 ustawy o usługach turystycznych* (brak w oświadczeniu stwierdzenia, że dane zawarte we wniosku o wpis do rejestru są kompletne i zgodne z prawdą), przy czym przed dokonaniem wpisu do rejestru główny specjalista w Departamencie

³ Ustawa z dnia 29 sierpnia 1997 r. o usługach turystycznych (Dz.U. z 2004 r. Nr 223, poz. 2268 ze zm.).

Turystyki nie wezwał przedsiębiorcy do uzupełnienia treści oświadczenia, co stanowiło naruszenie *art. 64 § 2 Kodeksu postępowania administracyjnego*⁴ („k.p.a.”),

- dokonaniu 3 wpisów do rejestru (7,5% badanych) po upływie 7 dni od dnia wpływu wniosków do Urzędu, tj. niezgodnie z przepisem *art. 67 ust. 1 ustawy o swobodzie działalności gospodarczej*⁵. Opóźnienia, które wyniosły od 3 do 7 dni, spowodowane były, wg wyjaśnień głównego specjalisty w Departamencie Turystyki, spiętrzeniem obowiązków oraz odbywaniem podróży służbowej i urlopem wypoczynkowym, w trakcie których żaden z pracowników ww. Departamentu nie zastępował go w ww. zakresie,
- przesłaniu ministrowi właściwemu ds. turystyki kopii 2 zaświadczeń o dokonanych wpisach do rejestru (5% badanych zaświadczeń) po upływie 30 dni od dnia ich wystawienia, co ocenia się jako działanie nierzetelne, powodujące nieaktualność Centralnej Ewidencji Organizatorów Turystyki i Pośredników Turystycznych.

Stwierdzono przy tym także, że:

- wpisów do rejestru dokonano na podstawie kompletnych wniosków przedsiębiorców, zawierających dane określone w *art. 7 ust. 3 ustawy o usługach turystycznych*,
- do wniosków stanowiących podstawę dokonania wpisów do rejestru dołączono, zgodnie z *art. 7 ust. 4 ww. ustawy*, oryginały umów, o których mowa w *art. 5 ust. 1 pkt 2 tej ustawy*.

10. Jedną decyzję o zakazie wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru i wykreślenia wpisu z rejestru uchylono po wniesieniu przez przedsiębiorcę odwołania od tej decyzji i złożeniu aktualnej umowy. Według wyjaśnień głównego specjalisty w Departamencie Turystyki, uchylono powyższą decyzję z uwagi na przedłużającą się procedurę udzielania gwarancji przez bank, który postępowanie w tej sprawie prowadził przez ponad 5 miesięcy. Zdaniem NIK powyższa okoliczność nie stanowiła podstawy uchylenia wcześniej wydanej decyzji o zakazie wykonywania działalności objętej wpisem do rejestru i wykreśleniu wpisu z rejestru, gdyż zgodnie z *ustawą o usługach turystycznych*, przedsiębiorca zobowiązany jest do terminowego przedłożenia marszałkowi województwa dokumentu potwierdzającego zawarcie stosowanej umowy.

11. Pobieranie opłat za dokonanie oceny spełniania przez obiekty hotelarskie wymagań niezbędnych do zaszeregowania obiektu do określonego rodzaju i kategorii. Były one wyższe niż opłaty wynikające z przepisów *§ 2 ust. 1 rozporządzenia Ministra Gospodarki z dnia 28 czerwca 2001 r. w sprawie opłat związanych z zaszeregowaniem obiektu*

⁴ Ustawa z dnia 14 czerwca 1960 r. Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071 ze zm.).

⁵ Ustawa z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej (Dz.U. z 2007 r. Nr 155, poz. 1095 ze zm.).

hotelarskiego⁶, gdyż za podstawę ustalenia ich wysokości przyjmowano minimalne wynagrodzenie, o którym mowa w *art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 10 października 2002 r. o minimalnym wynagrodzeniu za pracę*⁷ (w 2006 r. – 899,10 zł, w 2007 r. – 936 zł, w 2008 r. – 1.126 zł i w 2009 r. – 1.276 zł), zamiast kwotę 760 zł, wynikającą z *art. 25 ww. ustawy*. Według wyjaśnień pracowników Departamentu Turystyki, powodem takiego naliczania ww. opłat była pisemna opinia wydana przez Skarbnika Województwa Pomorskiego. W wyniku tej nieprawidłowości 42 przedsiębiorców wniosło opłaty wyższe od należnych, łącznie o 11.870 zł. W trakcie kontroli NIK zmieniono zasady wyliczania ww. opłat, przyjmując za ich podstawę kwotę 760 zł.

12. Przeprowadzenie w badanym okresie tylko jednej kontroli pilota wycieczek. Dyrektor Departamentu Turystyki Urzędu wyjaśniła, że w lipcu 2009 r. podpisał Pan z Pomorskim Wojewódzkim Inspektorem Transportu Drogowego porozumienie w sprawie kontroli m.in. pilotów wycieczek, co zapewni zwiększenie liczby tych kontroli. Ponadto, w wyniku jednej z przeprowadzonych 106 kontroli przewodników turystycznych, pomimo iż stwierdzono brak aktualnych badań lekarskich przez osobę wykonującą zadania przewodnika turystycznego, nie cofnięto jej uprawnień (obowiązek taki wynika z *art. 27 pkt 3 ustawy o usługach turystycznych*).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- 1) podjęcie działań organizacyjnych zapewniających:
 - a) wyeliminowanie przypadków dokonywania wpisu do rejestru organizatorów turystyki i pośredników turystycznych województwa pomorskiego na podstawie wniosku, do którego załączono oświadczenie przedsiębiorcy o brzmieniu niezgodnym z *art. 7 ust. 4 ustawy o usługach turystycznych*,
 - b) terminowe dokonywanie wpisów do ww. rejestru oraz terminowe załatwianie spraw dotyczących zaszeregowania obiektów hotelarskich i nadania im kategorii,
 - c) dopuszczanie do egzaminów na przewodnika turystycznego i pilota wycieczek oraz egzaminów z języków obcych wyłącznie osób, które terminowo wpłaciły i przedstawiły dowody uiszczenia opłat egzaminacyjnych,
 - d) cofanie uprawnień w przypadku stwierdzenia wykonywania zadań przewodnika turystycznego bez aktualnego orzeczenia o braku przeciwwskazań do wykonywania tych zadań,
 - e) prawidłowe oznaczanie przedsiębiorców w upoważnieniach do kontroli przeprowadzanych w obiektach hotelarskich,
- 2) bezzwłoczne przesyłanie ministrowi właściwemu ds. turystyki kopii zaświadczeń o dokonanych wpisach do ww. rejestru,

⁶ Dz.U. z 2006 r. Nr 30, poz. 214

⁷ Dz.U. Nr 200, poz. 1679 ze zm.

- 3) nieuchylenie prawidłowo wydanych decyzji o zakazie wykonywania przez przedsiębiorcę działalności gospodarczej w zakresie organizowania imprez turystycznych oraz pośredniczenia na zlecenie klientów w zawieraniu umów o świadczenie usług turystycznych,
- 4) zwrot przedsiębiorcom opłat za dokonanie oceny spełniania przez obiekty hotelarskie wymagań niezbędnych do zaszeregowania obiektu do określonego rodzaju i kategorii – w części pobranej w nadmiernej wysokości,
- 5) bieżące monitorowanie i dokumentowanie wykonania zaleceń pokontrolnych przez przedsiębiorców prowadzących obiekty hotelarskie.

Zgodnie z treścią *art. 61 ust. 1 ustawy o NIK*, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie, do dyrektora Delegatury NIK w Gdańsku, umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Gdańsku, na podstawie *art. 62 ust. 1 ustawy o NIK* oczekuje przedstawienia, w terminie 14 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu realizacji wniosków lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z *art. 62 ust. 2 ustawy o NIK*, termin nadesłania informacji, o którym mowa wyżej, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.

**Przewodniczący Komisji Odwoławczej
wicedyrektor Delegatury**

Tadeusz Bien



